

УДК 349.4



ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗОНУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ В МЕЖАХ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

П. В. ТИХИЙ,

*канд. юрид. наук,
суддя Харківського апеляційного
господарського суду,
м. Харків*

Проаналізовано норми земельного та містобудівного законодавства, що регулюють зонування земель, обґрунтовуються пропозиції, спрямовані на їх удосконалення.

Ключові слова: зонування, планування, землі, цільове використання.

Аналіз нормативної бази у сфері містобудування та земельних відносин свідчить, що вона потребує вдосконалення. Насамперед слід зазначити, що тут відсутній чіткий взаємозв'язок між системою містобудівних документів і системою зонування земель у межах населених пунктів. Останньої поки що немає як такої, хоча ст. 180 Земельного кодексу України наголошує, що зонування земель здійснюється відповідно до закону. Проект такого закону перебуває на розгляді у Верховній Раді України.

Серед форм планування використання земель самостійне місце займає зонування земель у межах населеного пункту. В Україні система зонування земель недостатньо вивчена і розроблена, водночас її значимість і перспективи використання актуалізуються в сучасних умовах. Законодавчі акти, безпосередньо присвячені регулюванню відносин щодо зонування земель, недостатньо пов'язані між собою. Ідеться, зокрема, про Земельний кодекс України [2], закони України “Про регулювання містобудівної діяльності” [6], “Про землеустрій” [5], “Про Генеральну схему планування території України” [4] та ін.

Метою даної публікації є дослідження правового забезпечення зонування земель у межах населених пунктів та формування пропозицій, спрямованих на

вдосконалення чинного законодавства в зазначеній сфері.

Відповідно до ст. 180 Земельного кодексу України зонування земель здійснюється в межах населених пунктів. За результатами зонування земель встановлюються вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок в межах окремих зон [2]. У науковій літературі слушно підкреслюється, що зонування можна визначити як «поділ території міста або іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення певних обмежень у використанні земель, визначенні мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентація типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон» [1, с. 500].

У земельно-правовій літературі вже склалося певне уявлення і про юридичну конструкцію зонування. Зонування земель визначають як поділ земель в межах населених пунктів на зони, яке здійснюється на підставі затвердженої органом місцевого самоврядування містобудівної документації з метою встановлення допустимих і переважних видів використання територій та окремих земельних ділянок у межах цих зон відповідно до плану зонування [8, с. 30].

Правова природа зонування, як вірно зазначає Н. Л. Лісіна, «полягає в тому, що воно є, з одного боку, елементом містобудівного планування використання земель поселень, а з іншого – способом правового регулювання використання земельних ділянок у складі земель поселень, в результаті здійснення якого визначаються види дозволеного використання земельних ділянок і об'єктів нерухомості на них» [3, с. 151].

Зонування земель залежно від вихідної позиції аналізу його функціонального призначення можна розглядати як спосіб правового регулювання господарської та іншої діяльності, як правовий інститут і як одну з основних функцій державного управління земельним фондом.

Зонування – визначення території земель з встановленням їх цільового призначення та режиму використання. Цільовий режим використання території, встановлений при зонуванні земель, для суб'єктів земельних правовідносин є

обов'язковим. Зонування земель проводиться за рішенням органів місцевого самоврядування і здійснюється за рахунок бюджетних коштів.

Окрім того, зонування території становить собою такий спосіб забезпечення використання земель для різних суспільних потреб, при якому цільове призначення встановлюється не для однієї ділянки, а групи суміжних з нею. Саме ця група ділянок складає функціональну зону. Кордони таких зон мають збігатися з лініями вулиць. Вони проходять паралельно з ними на певних відстанях або ж збігаються з межами інших земельних ділянок. Незважаючи на те, що кожна функціональна зона має певне узагальнене цільове призначення (наприклад, зона житлова, промислова, соціально-культурна, рекреаційна тощо), для кожної з них установлюється певний набір допустимого цільового використання земельних ділянок у межах зони. Тому власник земельної ділянки або її користувач має право вибору її конкретного цільового використання в межах переліку видів цільового використання земель, установленого для функціональної зони [7, с. 482].

Об'єктом зонування може виступати певна територія, що характеризується єдністю соціального призначення. Але в ній можуть виділятися окремі ділянки, кожна група яких включається в особливу зону. До неї можуть входити ділянки, які не межують одна з одною. Об'єднувати їх буде не тільки спільність природних або інших характеристик, але і подібний правовий режим. Залежно від особливостей земель, які виступають об'єктами зонування, вкладається різний зміст в саме поняття зонування. Норми щодо зонування земель мають ключове значення при визначенні правового режиму земель, який, у свою чергу, відіграє вирішальну роль щодо обмеження прав на земельні ділянки.

Необхідно зазначити, що останнім часом поєднуються два підходи до регулювання суспільних відносин, які виникають при зонуванні територій. З одного боку, норми зонування територій розглядаються як окрема група норм, яка повинна застосовуватися паралельно з нормами поділу земель на категорії. З іншого – ці норми розглядаються як частина норм щодо категорій земель, які

визначають їх склад. Проте, як відомо, правовий режим земель не можна визначати, ґрунтуючись виключно на нормах щодо категорій земель. Провідна роль норм зонування земель видається очевидною, оскільки вони визначають правовий режим функціональних зон незалежно від їх приналежності до тієї чи іншої категорії земель.

Отже, зонування виступає ключовою ланкою реформування вітчизняної системи містобудування. Зокрема, за допомогою зонування земель вводяться юридично значимі містобудівні регламенти дозволеного використання всіх земельних ділянок у межах населених пунктів. Наявність містобудівних регламентів створює умови для чіткого правового регулювання користування земельними ділянками та будівлями, спорудами на ділянці як єдиним комплексом і визначає права та обов'язки на земельні ділянки в межах населених пунктів.

Тільки за наявності містобудівних регламентів можна ставити питання про формування земельних ділянок як об'єктів нерухомості, підготовлених для залучення в обіг, тобто для передачі їх на правах довгострокового володіння (власності або довгострокової оренди) вже на початку інвестиційно-будівельного процесу (до початку розробки проектної документації та/або отримання дозволу на будівництво), а не в кінці його як це нерідко відбувається зараз.

Крім того, зонування земель створює дієвий механізм підтримки містобудівної дисципліни, а також механізм економічних мотивацій для власників (користувачів) нерухомості, спонукаючи їх діяти в напрямку реалізації планів міського розвитку до взаємної вигоди територіальної громади, громадян та приватних осіб, які здійснюють свої будівельні плани. Зонування земель, встановлюючи види і параметри дозволеного використання нерухомості, значною мірою зумовлює їх ринкову вартість, а також результати масової оцінки нерухомості з метою оподаткування. Адекватно встановлені зонуванню податки і орендні виплати дозволяють, зокрема, побічно впливати

на активізацію процесу реновації цінних територій, зайнятих шкідливими або неефективними виробництвами.

До того ж зонування земель дозволяє на нових підставах вирішувати питання про реорганізацію схем взаємодії органів, причетних до містобудування. У процесі підготовки містобудівних регламентів, які складаються стосовно кожної зони, беруть участь усі органи, причетні до питань містобудування. Факт офіційного прийняття плану зонування території означає, що можливість призначення майбутніх об'єктів і їх граничних параметрів уже вирішена. З цієї причини відпадає необхідність щоразу цілому ряду органів вирішувати одне і те ж питання стосовно однієї й тієї ж земельної ділянки, багаторазово дублюючи дії один одного. Виникає можливість істотно спростити порядок попередніх погоджень, у тому числі й шляхом скорочення кількості органів, що раніше брали участь у цьому процесі.

Також зонування земель дозволяє перетворювати не тільки технологічні та юридичні складові процесу містобудування, але й суспільно-політичні елементи цього процесу. Мова йде про нові підстави й принципи участі окремих громадян і громадськості у прийнятті містобудівних рішень.

Окрім того, зонування допоможе послідовно вирішувати екологічні та естетичні проблеми якості середовища проживання. Для цього воно має відповідні правові норми. Зонування, встановлюючи види і параметри дозволеного використання нерухомості, фіксує, щонайменше «нижню планку» якості середовища щодо різних зон.

У документах зонування повинна міститися така правова норма як «невідповідне використання». Згідно з цією нормою ті об'єкти нерухомості, які існували до введення документів зонування і чиї характеристики та параметри використання розходяться з регламентами зонування, оголошуються невідповідними й продовжують існувати в особливому режимі. Вони можуть використовуватися й підтримуватися за умови, що ступінь невідповідності з документами зонування не буде зростати. При цьому будь-яка наступна зміна цих об'єктів повинна відбуватися тільки в напрямку приведення їх у

відповідність з документами зонування.

Зонування допоможе вирішувати проблеми просторових ресурсів для майбутнього розвитку населених пунктів. Тут повинні бути чотири основних способи дій: резервування вільних територій для певних функцій відповідно до прогнозованих потреб; переорієнтація існуючих зон на інші види використання; резервування територій під розширення забудови за межами адміністративних кордонів населених пунктів. Окрім того воно створюватиме умови для більш активного залучення зовнішніх фінансових джерел приватних осіб і структур.

Тим часом залишаються проблеми, пов'язані з неефективним запровадженням зонування земель у межах населених пунктів. Це, по-перше, теоретична і практична неможливість «вскочити одним стрибком» в систему зонування земель. Необхідно не тільки одного разу прийняти план зонування території, а ще послідовно й цілеспрямовано доповнювати його деякими компонентами. Йдеться, зокрема, про граничні параметри дозволеного будівництва для тих зон, де такі ще не встановлені; додаткові регламенти, представлені в чіткому і формалізованому вигляді, що відносяться до дотримання вимог охорони пам'яток, вимог екології і т.д.. По-друге, необхідність «вбудувати» зонування в колишню систему, яка за низкою складових ще залишається в старому вигляді. Наприклад, це стосується порядку узгодження проектної документації, яка потребує суттєвого спрощення, додання їй ясності та «прозорості» тощо.

На сьогодні чинне законодавство не забезпечує адекватного та ефективного регулювання відносин щодо зонування земель у межах населених пунктів, а тому потребує системного перегляду. Зокрема, виникла необхідність у внесенні істотних змін у правове регулювання цільового використання земельних ділянок, а також у прийнятті спеціального нормативного акта у відповідній сфері.

Перспективою подальших наукових розвідок у напрямку розглянутих проблем може стати відповідне поглиблене вивчення окремих питань зонування земель у межах населених пунктів.

Список літератури:

1. Земельне право України : підруч. / за ред. О. О. Погрібного та І. І. Каракаша. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
3. Лисина Н. Л. Правовой режим земель поселений : учеб.-практ. пособие / Н. Л. Лисина ; отв. ред. О. И. Крассов ; Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. – М. : Дело, 2004. – 296 с.
4. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.
5. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 282.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
7. Ріпенко А. І. Правове регулювання зонування земель (територій) в сучасних умовах / А. І. Ріпенко // Державо і право. – 2010. – Вип. 47. – С. 480–485.
8. Самойленко Є. Поняття та сутність зонування земель: проблеми поєднання підходів містобудівної та юридичної науки / Є. Самойленко // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 27–30.

Тихий П. В. Правовое обеспечение зонирования земель в пределах населенных пунктов.

Проанализированы нормы земельного и градостроительного законодательства, регулирующие зонирование земель, обоснованы предложения, направленные на их усовершенствование.

Ключевые слова: зонирование, планирование, земли, целевое использование.

Tihiy P.V. Legal security zoning within settlements.

Analyzes the rules of land and town planning legislation governing land zoning, justified proposals for their improvement.

Key words: zoning, planning, land use title.